

GALICIA Y ESPAÑA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

MANUEL CASTRO COTÓN
Universidad de Santiago de Compostela

Recibido: 21 de octubre de 2008

Aceptado: 31 de octubre de 2008

Resumen: En este trabajo se analizan las Perspectivas Financieras de la Unión Europea para el desarrollo y aplicación de políticas comunes en el período 2007-2013, así como las orientaciones estratégicas básicas que van a regir el funcionamiento de la política de cohesión durante dicho período, de manera que ésta pueda contribuir a mejorar el crecimiento, la competitividad y el empleo mediante la incorporación de las prioridades comunitarias de la renovada Estrategia de Lisboa y los requerimientos expresos de sostenibilidad ambiental, conforme a lo acordado en el Consejo de Gotemburgo. El nuevo contexto de financiación europea para el período 2007-2013 establece un nuevo mapa de dicha política en España, en consonancia con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país, que ahora tiene una mayoría de regiones dentro del Objetivo de competitividad regional y empleo, y goza de un período transitorio de salida del Fondo de Cohesión; en cuanto a Galicia, por sus características territoriales y económicas, se inscribe dentro del Objetivo Convergencia y se encuentra ante un momento clave para reorientar su estrategia hacia el impulso de los factores de desarrollo ligados a la Estrategia de Lisboa.

Palabras clave: Perspectivas financieras / Política de cohesión / Estrategia de Lisboa / Directrices estratégicas comunitarias / Marco estratégico nacional de referencia / Fondos Estructurales.

GALICIA AND SPAIN IN THE FRAMEWORK OF EU FINANCIAL PERSPECTIVES AND COHESION POLICY IN THE CURRENT PROGRAMMING PERIOD 2007-2013

Abstract: This work analyses EU financial perspectives for the development and implementation of common policies in period 2007-2013, as well as strategic orientations guiding Cohesion Policy through this period, in order to contribute to the improvement of growth, competitiveness and employment, by means of the incorporation of Lisbon Strategy's community priorities and the express requirements of environmental sustainability agreed at the Gothenburg Council. The new context of European financing for period 2007-2013 establishes a new map for this policy in Spain, according to the development level reached by our country, which now presents a majority of regions under the Objective of Regional Competitiveness and Employment, and enjoys a transitory period to leave the Cohesion Fund; regarding Galicia, given its territorial and economic features, it is included under the Convergence Objective and is facing a critical time to reorient its strategy towards boosting development factors linked to Lisbon Strategy.

Keywords: Financial perspectives / Cohesion policy / Lisbon Strategy / Community strategic guidelines / National strategic reference framework / Structural funds.

“Hay muchas metas que no podemos alcanzar solos, pero sí juntos. Las tareas se reparten entre la Unión Europea, los Estados miembros, sus regiones y sus municipios”.

Declaración con ocasión del quincuagésimo aniversario de
la firma de los Tratados de Roma

1. INTRODUCCIÓN

El 16 de diciembre de 2005 el Consejo Europeo aprobó, después de un dilatado proceso de negociación, las *Perspectivas financieras para el período 2007-2013*, lo que ha supuesto un importante paso para proporcionar a la Unión los medios necesarios para llevar a cabo sus políticas, entre ellas las que contribuyen a una aplicación efectiva de la Estrategia de Lisboa renovada. Junto con la entrada en vigor del nuevo marco reglamentario en el mes de agosto del año 2006, se han sentado las bases para la actual generación de programas financiados en el marco de la política de cohesión durante dicho período.

El primer paso formal se dio mediante la adopción por el Consejo en el mes de octubre del año 2006 de las *Directrices comunitarias estratégicas sobre la cohesión*, que confirman el papel que los nuevos programas van a desempeñar en la realización de inversiones que contribuyan al crecimiento y al empleo. El segundo paso fue la presentación, basada en las orientaciones comunitarias antes citadas, de las estrategias nacionales (los “marcos nacionales de referencia estratégica”) por parte de los Estados miembros. En un tercer momento, los Estados miembros presentaron los programas individuales a la decisión de la Comisión, en los que se especificaban las estrategias nacionales que se llevarán a la práctica a través de programas regionales o sectoriales, o de una combinación de ambos.

Con anterioridad a las decisiones finales sobre la normativa, las autoridades de los Estados miembros y la Comisión trabajaron conjuntamente durante el año 2006 en la elaboración de proyectos de estrategias nacionales y, en algún caso, también de proyectos de programas operativos. De ese modo, se ganó tiempo para garantizar que la mayoría de los 444 nuevos programas pudiera ser objeto de decisión a mediados del año 2007.

En el actual período de programación 2007-2013, la política de cohesión ha de contribuir a incrementar el crecimiento, la competitividad y el empleo incorporando las prioridades comunitarias incluidas en la Estrategia de Lisboa. Del mismo modo, deben atenderse los requerimientos expresos de sostenibilidad ambiental conforme a lo acordado en el Consejo de Gotemburgo.

En esta nueva etapa, la ayuda comunitaria en el marco de la política de cohesión queda limitada al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión (FC).

El trabajo comienza con un análisis del proceso de aprobación de las *Perspectivas financieras para el período 2000-2007*, y su resultado final. A continuación, en el apartado 3 se presentan las orientaciones estratégicas básicas que van a regir el funcionamiento de la política de cohesión durante todo el período de programación actual. El apartado 4 analiza los principales resultados de dicha política para España y Galicia y, por último, en la sección 5 se presentan las conclusiones más importantes.

2. PERSPECTIVAS FINANCIERAS Y POLÍTICAS PARA LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA 2007-2013.

Nos encontramos en un momento fundamental del actual período de programación 2007-2013, tanto para España, que ha sido desde el año 1988 el principal receptor de ayudas estructurales del presupuesto comunitario en términos absolutos¹ (incluso en el actual período España sólo es precedida por Polonia), como para la Comunidad Autónoma de Galicia que, en cuanto región del objetivo “convergencia” dentro de España, se sitúa como la segunda Comunidad perceptora de fondos estructurales, sólo por detrás de Andalucía.

El 10 de febrero de 2004, la Comisión (Comisión Europea, 2004a) presentó una propuesta sobre el marco financiero plurianual 2007-2013 para la Unión Europea ampliada a 27 Estados miembros, en la que señalaba sus orientaciones relativas al límite de gastos para dicho período y la distribución de recursos entre las diferentes categorías de gasto de las perspectivas financieras (PP.FF.).

En su comunicación, la Comisión expone también su “visión” de la UE y, a efectos de obtener los máximos beneficios de la ampliación y contribuir a la prosperidad de Europa, señala tres grandes prioridades o compromisos políticos: el desarrollo sostenible, los intereses de los ciudadanos y el reforzamiento de la presencia de la Unión en el ámbito internacional.

El cuadro 1 contiene una representación general del nuevo marco financiero 2007-2013, propuesto por la Comisión Europea, indicativa de que, para optimizar la utilización de los gastos propuestos y elaborar mecanismos de aplicación más eficaces, se planteaba en general un incremento progresivo de los recursos a lo largo del período considerado. El importe total de créditos para pagos podría alcanzar los 143.100 millones de euros en el año 2013, que correspondía sólo al 1,15% de la renta nacional bruta (RNB) de la UE y, de media, dichos créditos de pago equivalían al 1,14% de la RNB durante todo el período considerado.

Puede decirse que, en cierta medida, esa propuesta referente a la planificación financiera del período 2007-2013, en un contexto de intensa presión en el ámbito de las finanzas públicas de los Estados miembros, era relativamente ambiciosa (1,14% de media de la RNB comunitaria en créditos de pago y 1,22% en créditos de compromiso) pero a la vez realista, si consideramos que conseguía respetar el límite máximo actual para los recursos propios: el 1,24% de la RNB.

En el mes de julio del año 2004 la Comisión expuso con más detalle su análisis del valor añadido de las actuaciones e instrumentos propuestos en su documento inicial (Comisión Europea, 2004b), y propuso un nuevo texto para el *Acuerdo interinstitucional* (AII) (Comisión Europea, 2004c). Asimismo, en el mes de junio del año 2004 se presentó el paquete de reglamentos sobre fondos estructurales y de

¹ En cambio, en relación con la dimensión económica, España no ha sido el primer país receptor, pues las ayudas estructurales recibidas han supuesto el 0,7% del PIB en el período 1989-1993, el 1,5% del PIB en el período 1994-1999 y el 1,3% en el período 2000-2006.

cohesión, en los que se regulan las normas de funcionamiento y de reparto de la nueva política regional. Dichos reglamentos han sido objeto de negociación hasta su adopción definitiva en el mes de julio del año 2006, como expondremos más adelante.

Cuadro 1.- Marco financiero 2007-2013 propuesto por la Comisión Europea el 10/02/04 (en millones de euros, a precios del año 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2006(a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crecimiento sostenible	47.582	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785	477.665
1a. Competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.791	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825	132.755
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo (b)	38.791	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960	344.910
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	56.015	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805	404.655
De los cuales: Gastos de mercado y ayudas directas	43.735	43.500	43.673	43.354	43.034	42.714	42.506	42.293	301.074
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.381	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620	18.505
4. La UE como socio a escala mundial (c)	11.232	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740	95.590
5. Administración (d)	3.436	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500	28.620
Compensaciones	1.041								
Total de créditos para compromiso	120.688	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450	1.025.035
Total de créditos de pago (b)(c)	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	928.700
Créditos de pago (% RNB)	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Margen disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Límite máximo para recursos propios (% RNB)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) Los gastos del año 2006 se corresponden con las perspectivas financieras fijadas en la cumbre de Berlín modificadas, pero adaptándolas a la nueva estructura de categorías de gasto propuesta por la Comisión a efectos de información y de realización de comparaciones.

(b) Los gastos relativos al Fondo de Solidaridad (mil millones de euros en el año 2004, a precios corrientes) se incluyen a partir del año 2006. Los pagos correspondientes; sin embargo, sólo se calculan a partir del año 2007.

(c) La integración del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la UE debe realizarse a partir del año 2008. Los compromisos para los años 2006 y 2007 se incluyen únicamente a efectos comparativos. Los pagos relativos a compromisos anteriores a 2008 no se tienen en cuenta en las cifras de pagos.

(d) Incluye los gastos administrativos de las instituciones comunitarias, con excepción de los de la Comisión, las pensiones y las escuelas europeas. Los gastos administrativos correspondientes a la Comisión aparecen integrados en las cuatro primeras categorías de gasto.

FUENTE: Comisión Europea (2004a).

Tras más de dos años de intensas negociaciones (Mrak y Rank, 2008), se logró alcanzar bajo la presidencia británica de la Unión Europea, en el Consejo Europeo que tuvo lugar los días 15 y 16 de diciembre de 2005, un acuerdo político sobre las PP.FF. 2007-2013 (Consejo de la Unión Europea, 2005). El cuadro 2 recoge el marco financiero adoptado por el Consejo, en el que puede observarse que el mon-

tante total, en créditos de compromiso, asciende a 862.363 millones de euros, a precios del año 2004, equivalentes al 1,045% de la RNB de la UE-27, de los cuales 307.619 millones de euros se reservaban para financiar la política de cohesión.

Cuadro 2.- Marco financiero 2007-2013 propuesto por el Consejo Europeo del 10/12/05 (en millones de euros, a precios del año 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crecimiento sostenible	51.090	52.148	53.330	54.001	54.945	56.384	57.841	379.739
1a. Competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.250	8.860	9.510	10.200	10.950	11.750	12.600	72.120
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	42.840	43.288	43.820	43.801	43.995	44.634	45.241	307.619
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	54.972	54.308	53.652	53.021	52.386	51.761	51.145	371.244
De los cuales: Gastos de mercado y ayudas directas	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.120	1.210	1.310	1.430	1.570	1.720	1.910	10.270
4. La UE como socio a escala mundial	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
5. Administración	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
Compensaciones	419	191	190					
Total de créditos para compromiso	120.601	121.307	122.362	122.752	123.641	125.055	126.646	862.363
Créditos de compromiso (% RNB)	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%
Total de créditos de pago	116.650	119.535	111.830	118.080	115.595	119.070	118.620	819.380
Créditos de pago (% RNB)	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Margen disponible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,25%
Límite máximo para los recursos propios (% RNB)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

FUENTE: Consejo de la Unión Europea (2005).

Según el procedimiento de codecisión comunitario, antes de que el Acuerdo sobre nuevas PP.FF. pudiera entrar en vigor era necesario renovar el AII de 6 de marzo de 1999 entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, 1999), que incluía el marco financiero plurianual correspondiente al período 2007-2013 y el conjunto de normas que regulan su gestión. El nuevo AII fue aprobado por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria de 17 de mayo de 2006 (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea, 2006) y entró en vigor el 1 de enero de 2007. En virtud de dicho acuerdo, se incrementó el límite global de los créditos de compromiso hasta los 864.316 millones de euros, a precios del año 2004, lo que representa el 1,048% de la RNB de la UE-27, de los cuales 308.041 millones de euros se destinan a la política de cohesión, lo que representa el 35,6% del presupuesto total (cuadro 3)

En resumen, la propuesta inicial de la Comisión para las nuevas *Perspectivas financieras 2007-2013* fijaba el límite para el gasto total comunitario en un 1,24% de la RNB comunitaria. El Acuerdo del Consejo Europeo del mes de diciembre del año 2005 cifró el montante global de las perspectivas en 862.363 millones de eu-

ros, es decir, un 1,045% de la RNB comunitaria. El Parlamento, por su parte, aclaró en su pleno del mes de enero del año 2006 que este porcentaje era insuficiente y reiteró que el nivel de gasto debería situarse en el 1,18% de la RNB comunitaria (974.837 millones de euros). Finalmente, el *Acuerdo interinstitucional*, aprobado por las tres autoridades presupuestarias de la Unión Europea, cifra el montante global de las nuevas perspectivas financieras en 864.316 millones de euros, es decir, un 1,048% de la RNB comunitaria.

Cuadro 3.- Marco financiero 2007-2013 establecido en el AII en el mes de junio del año 2006 (en millones de euros, a precios del año 2004)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013
1. Crecimiento sostenible	51.267	52.415	53.616	54.294	55.368	56.876	58.303	382.139
1a. Competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.404	9.097	9.752	10.434	11.295	12.153	12.961	74.098
1b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	42.863	43.318	43.862	43.860	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Gestión sostenible y protección de los recursos naturales	54.985	54.322	53.666	53.035	52.400	51.775	51.161	371.344
De los cuales: Gastos de mercado y ayudas directas	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.199	1.258	1.380	1.503	1.645	1.797	1.988	10.770
4. La UE como socio a escala mundial	6.199	6.469	6.739	7.009	7.339	7.679	8.029	49.463
5. Administración	6.633	6.818	6.973	7.111	7.255	7.400	7.610	49.800
Compensaciones	419	191	190					
Total de créditos para compromiso	120.702	121.473	122.564	122.952	124.007	125.527	127.091	864.316
Créditos de compromiso (% RNB)	1,10%	1,08%	1,07%	1,04%	1,03%	1,02%	1,01%	1,048%
Total de créditos de pago	116.650	119.620	111.990	118.280	115.860	119.410	118.970	820.780
Créditos de pago (% RNB)	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	1,00%
Margen disponible	0,18%	0,18%	0,27%	0,24%	0,28%	0,27%	0,30%	0,24%
Límite máximo para los recursos propios (% RNB)	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

FONTE: Parlamento Europeo, Consello da Unión Europea e Comisión Europea (2006).

El nuevo marco financiero acordado por los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión establece, pues, los recursos financieros con los que va a contar la UE para el desarrollo y la aplicación de políticas comunes durante el septenio 2007-2013, horizonte temporal suficientemente largo para que pueda mostrar su efectividad el gasto comunitario (Pollack, 2008). Aparece desagregado en cinco grandes categorías de gasto:

1) Una primera categoría destinada a promover la competitividad y la cohesión a favor del crecimiento sostenible, con dos subcategorías:

–1a) La competitividad como factor de crecimiento y empleo. Esta categoría incluye gastos de investigación e innovación, educación y formación, seguridad y desarrollo ambiental sostenible de las redes de la UE, el apoyo a un mercado

único integrado y a las políticas de acompañamiento, y la aplicación de la agenda de política social.

- 1b) La cohesión para el crecimiento y el empleo, con gastos destinados a reforzar la convergencia de los Estados miembros y de las regiones menos desarrolladas, a completar la estrategia de la UE a favor del desarrollo sostenible en las regiones más prósperas y a apoyar la cooperación interregional.
- 2) Gestión sostenible y protección de los recursos naturales. Además de los gastos vinculados a la política agrícola común y a la política pesquera común, esta rúbrica cubrirá también los gastos vinculados al medio ambiente.
- 3) Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia. Esta rúbrica incluye acciones en el ámbito de la libertad, la justicia, los asuntos de interior y la ciudadanía.
- 4) La Unión Europea como socio a escala mundial.
- 5) Administración.

Dados los recursos financieros asignados a cada una de las categorías de gasto señaladas anteriormente en el acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo en el mes de diciembre del año 2005, y teniendo también como referencia comparativa el presupuesto del año 2006 estructurado según la nueva clasificación del gasto, cabe destacar que la mayor absorción de recursos corresponde a la partida de “crecimiento sostenible”, ya que alcanza una participación media del 44% sobre el presupuesto total del período 2007-2013, lo que se explica por el incremento del peso relativo de las políticas de competitividad para el crecimiento y el empleo (cabe destacar que en esta subrúbrica se incluye el gasto en investigación, en redes de transporte y energía, y en educación y formación).

Por su parte, las políticas de cohesión para el crecimiento y el empleo (política regional) mantienen su participación en torno al 35,7% a lo largo de todo el período 2007-2013 (32,1% en el año 2006), incrementándose su importe en un 16,6% en el nuevo período. Es decir, la política de cohesión canalizará una ayuda financiera comunitaria para el período considerado equivalente al 0,37% del PIB de la UE-27 (308.041 millones de euros).

Según el *Tercer informe sobre la cohesión económica y social* (Comisión Europea, 2004d), la política de cohesión representa en la actualidad en torno a la tercera parte del gasto total del presupuesto comunitario, y está previsto que llegue a los 54.200 millones de euros en el año 2013. No obstante, a pesar de los retos que plantean las dos últimas ampliaciones de la Unión y la entrada de doce países con PIB *per cápita* muy inferior a la media de los Estados miembros ya existentes, el volumen de los fondos está disminuyendo con respecto al PIB comunitario. Así, en el año 2013 se habrá reducido hasta un 0,35% del PIB, porcentaje similar al existente a principios de los años noventa.

Hay que destacar la importancia del gasto en I+D+i, prioridad estratégica tanto en las políticas de cohesión como en las de competitividad, de lo que se desprende la importancia de actuaciones coordinadas y mecanismos de colaboración entre los

diferentes programas y fondos comunitarios previstos para su implementación –fondos estructurales, fondo de cohesión, programas marcos de investigación y desarrollo, competitividad e innovación, entre otros–.

El medio ambiente quedará integrado en las diferentes políticas prioritarias y se financiará principalmente a través de la categoría de gasto 1: “desarrollo sostenible (rúbrica 1a, que incluye el programa marco de competitividad e innovación en el mercado único y los programas de investigación y desarrollo, y rúbrica 1b, de cohesión para el crecimiento y el empleo) a través de la categoría de gasto 2: “gestión sostenible y protección de los recursos naturales”, incluidos los programas agrarios y de desarrollo rural, y de la rúbrica 4: “Europa como socio a escala mundial”, que incluye los programas de preadhesión y ayuda exterior.

3. LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN. ORIENTACIONES ESTRATÉGICAS BÁSICAS PARA EL ACTUAL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

El artículo 158 del Tratado de la Unión Europea establece la necesidad de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad y, para ello se fija el propósito de intentar reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones². Asimismo, el artículo 159 de dicho Tratado estipula que esa actuación estará respaldada por los fondos estructurales, por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y por otros instrumentos financieros existentes.

Los esfuerzos de la UE para reducir las desigualdades territoriales se basan fundamentalmente en la política de cohesión, cuya aplicación exige a los Estados miembros que elaboren una estrategia a medio plazo para la utilización de los recursos, que complementen la ayuda europea con recursos nacionales, que trabajen en asociación en los ámbitos nacional, regional y local, y que respeten la legislación y las políticas de la UE (Molle, 2006).

Las reformas introducidas en el actual período de programación, a pesar de mantener los principios básicos de la política de cohesión (programación, asociaciónismo, cofinanciación y evaluación), introducen algunas modificaciones destinadas a mejorar su eficacia, aspectos que pueden ser examinados, por ejemplo, en Armstrong y Taylor (2000) y en Leonardi (2005). Nos centraremos a continuación en la descripción de algunos de los principales elementos de la reforma.

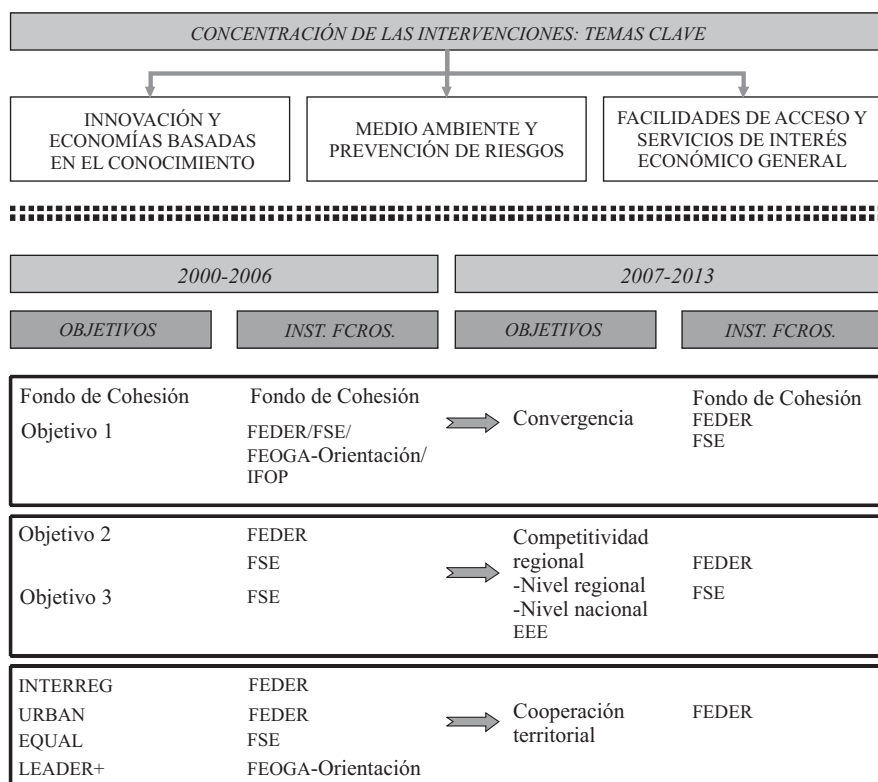
3.1. CONCENTRACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN

En el actual período de programación existe un marco simplificado para la política de cohesión basado en tres nuevas prioridades: el objetivo “convergencia”, fi-

² Para más detalles sobre este tema, véase Begg (2008).

nanciado por el FEDER, el FSE y el FC; el objetivo “competitividad regional y empleo” (CRE), financiado por el FEDER y el FSE; y el objetivo “cooperación territorial europea”, financiado por el FEDER. Estos objetivos sustituyen a los actuales objetivos 1, 2 y 3, así como a las iniciativas comunitarias LEADER +, INTERREG y URBAN (figura 1).

Figura 1.- Nuevo enfoque de la futura política de cohesión



FUENTE: Xunta de Galicia (2005, p. 308).

Los Reglamentos de los Fondos Estructurales FEDER y FSE y del Fondo de Cohesión (FC) fueron aprobados por el pleno del Parlamento Europeo el 4 de julio de 2006 y el 11 de julio por el Consejo (Consejo de la Unión Europea, 2006a). Tras su consiguiente entrada en vigor, la Comisión elaboró la lista de los Estados miembros y regiones elegibles para la política de cohesión y fijó el reparto financiero por Estados miembros y por año (Comisión Europea, 2006).

Adicionalmente, y de acuerdo con los nuevos reglamentos, el Consejo ha adoptado en el mes de octubre del año 2006 las *Directrices estratégicas de la cohesión* (DEC) (Consejo de la Unión Europea, 2006f), lo que permite la presentación de los

respectivos marcos de referencia nacionales que recogen las grandes líneas de la programación regional, así como la asignación financiera prevista por Estado miembro.

El objetivo “convergencia” sustituye al objetivo 1 del período de programación 2000-2006 y financiará los Estados miembros y regiones menos desarrollados de la Unión ampliada. Las regiones que podrán recibir financiación de los fondos estructurales bajo el nuevo objetivo de convergencia son las regiones del nivel NUTS II³, cuyo PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo (PPA) medio del período 2000-2002 resultó ser inferior al 75% de la media del PIB de la UE-25. Este objetivo incluye un mecanismo de *phasing-out* o ayuda transitoria para aquellas regiones afectadas por el efecto estadístico de la ampliación, es decir, aquellas regiones cuyo PIB *per cápita* no supere el 75% del PIB medio de la UE-15, pero que sí sea superior al 75% de la nueva media (más baja) de la UE-25.

Este mismo objetivo incluye la financiación del FC. Los Estados miembros financiados por el FC son aquellos cuya RNB por habitante media en PPA del período 2001-2003 fue inferior al 90% de la media de la RNB de la UE-25 y que tengan un programa para alcanzar las condiciones de convergencia económica a que se refiere el artículo 104 del Tratado (idéntico criterio del período anterior). Por lo tanto, sólo podrán recibir ayuda del FC todas las regiones de los siguientes países: Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia.

Se concede un régimen de transición regresivo a los Estados que habrían sido elegibles en el marco del Fondo de Cohesión si el límite máximo hubiera seguido siendo el 90% de la RNB media de la UE-15 y no de la UE-25. El único país que se encuentra en esta situación es España.

El objetivo “competitividad regional y empleo” sustituye a los objetivos 2 y 3 del período de programación 2000-2006 y se destina a los demás Estados miembros y regiones no cubiertos por el objetivo de convergencia y en las que persisten necesidades importantes como consecuencia de reestructuraciones económicas y sociales. Asimismo, se incluye en esta prioridad un tratamiento especial transitorio o *phasing-in* para las regiones que salen de objetivo 1 por su propio desarrollo (efecto crecimiento), es decir, cuyo PIB por habitante supera el 75% del PIB medio de la UE-15 y de la nueva media de la UE-25. Las intervenciones se centrarán en un número limitado de prioridades estratégicas relacionadas con las Agendas de Lisboa y Gotemburgo.

³ Es decir, regiones que corresponden al nivel II de la nomenclatura de las unidades territoriales estadísticas (*Nomenclatura of Territorial Statistical Units*), recogida en el Reglamento (CE) n° 1.059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), que subdivide el territorio económico de los Estados miembros y que incluye también su territorio extrarregional. Se basa en las unidades administrativas existentes en los Estados miembros y define diferentes niveles (I, II y III) en función de umbrales de población. En España no existen territorios NUTS I y los NUTS II corresponden a las comunidades y a las ciudades autónomas. Para analizar los problemas que se derivan de la utilización de la nomenclatura, véanse Cheshire y Gornostaeva (2002) y Cheshire y Magrini (2000).

El objetivo de “cooperación territorial europea” sustituye a la actual iniciativa comunitaria INTERREG y pretende fomentar un desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la Unión. Las actuaciones se estructurarán en la cooperación transfronteriza, la cooperación transnacional (I+D, medio ambiente, prevención de riesgos y gestión integrada de aguas) y la cooperación interregional. Asimismo, se prevé que el FEDER proporcione fondos para la cooperación externa, articulada por medio del nuevo instrumento de vecindad.

El cuadro 4 resume los principales aspectos relativos a cada uno de estos nuevos objetivos.

Cuadro 4.- Nuevo enfoque de la política de cohesión

OBJETIVO CONVERGENCIA	OBJETIVO COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO	OBJETIVO COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA
SUBVENCIONALIDAD Regiones con un PIB/hab > 75% media UE-25 + regiones <i>phasing out</i> o de efecto estadístico Fondo de Cohesión (FC) para Estados miembros con RNB/hab < 90% media UE-25	SUBVENCIONALIDAD Resto del territorio comunitario (incluidas regiones <i>phasing in</i>) Fondo de Cohesión (FC) para Estados miembros con RNB/hab < 90% media UE-25	SUBVENCIONALIDAD Regiones fronterizas o grandes regiones de cooperación transnacional
INSTRUMENTOS FC, FEDER y FSE	INSTRUMENTOS FC, FEDER y FSE	INSTRUMENTOS FEDER
PRIORIDADES Innovación; medio ambiente/prevenición de riesgos; accesibilidad; infraestructuras, recursos humanos; capacidad administrativa	PRIORIDADES Innovación; medio ambiente/prevenición de riesgos; accesibilidad; estrategia europea de empleo	PRIORIDADES Innovación y competitividad; medio ambiente/prevenición de riesgos; accesibilidad; desarrollo urbano sostenible

FUENTE: Elaboración propia.

El *Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social* (Comisión Europea, 2008a) plantea que en los últimos años se ha producido una notable reducción de las disparidades por lo que respecta al PIB por habitante, a las tasas de empleo y al paro entre las regiones europeas. El cuadro 5 recoge el perfil socioeconómico de las principales características de las regiones europeas agrupadas en tres categorías: convergencia, transición (incluye las regiones de *phasing-in* y *phasing-out*, dado que ambas categorías se benefician de un apoyo transitorio) y CRE.

Cuadro 5.- Principales características socioeconómicas de las regiones europeas

	CONVERGENCIA	TRANSICIÓN	CRE	UE-27
Cuota de población en el año 2005 (en %)	31,4	7,2	61,3	100
Cambio anual medio en población 2000-2005 (en %)	-0,13	0,75	0,58	0,37
Número de regiones	84	28	159	271
Tasa de empleo en 2006 (en %)	57,6	62,8	68,1	64,4
Cambio en la tasa de empleo en el período 2000-2006 (en puntos porcentuales)	1,6	5,2	2,1	2,2
Tasa de desempleo en el año 2006 (en %)	11,0	8,8	6,8	8,2
Cambio en la tasa de desempleo en el período 2000-2006 (en puntos porcentuales)	-2,9	-2,5	0,2	-1,0
PNB <i>per cápita</i> en el año 2005 (UE-27=100)	58	95	122	100
Cambio en el PNB <i>per cápita</i> en el período 2000-2005 (en puntos índice UE-27=100)	4,3	5,6	-3,7	0
I+D como % del PNB, el año 2004 o año más reciente	0,77	0,94	2,07	1,85

FUENTES: Eurostat y DG Regio.

Las regiones de convergencia tienen un PIB por habitante muy inferior (58% de la media de la Unión Europea), mientras que las regiones con régimen de ayuda transitorio tienen un PIB por habitante próximo al de la media de la UE-27. Entre los años 2000 y 2005, ambas categorías de regiones acortaron la diferencia que las separaba de la media europea en aproximadamente cinco puntos porcentuales. Las tasas de empleo no alcanzan el 58% en las regiones de convergencia, frente al 68% en las regiones CRE (desde el año 2000, las regiones de convergencia no consiguen reducir esta distancia; en cambio, las regiones en transición han reducido la diferencia y registran ahora una tasa de empleo del 63%, aunque siguen estando muy por debajo de las regiones CRE). Las tasas de paro son todavía cuatro puntos porcentuales más elevadas en las regiones de convergencia que en las regiones CRE, aunque esta diferencia era casi el doble en el año 2000.

3.2. RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

Los recursos financieros disponibles para la política de cohesión (créditos de compromiso) establecidos en el Consejo Europeo de Bruselas del mes de diciembre del año 2005 para el actual período de programación (categoría 1b del marco financiero) alcanzan los 307.619 millones de euros a precios constantes del año 2004 (cuadro 2). A principios del año 2006 esa cantidad sufrió ligeros ajustes hasta llegar a los 308.041 millones de euros fijados en el AII del mes de mayo del año 2006 (cuadro 3), que equivalen a 347.410 millones de euros a precios corrientes (según los criterios de actualización recogidos en el punto 16 del AII).

3.2.1. Distribución por objetivos y fondos de los recursos de la política de cohesión

Si restamos de la cantidad total de créditos de compromiso de la rúbrica 1b los recursos reservados para asistencia técnica (867,70 millones de euros), obtendremos el volumen de recursos que podrían ser comprometidos para la financiación de programas operativos plurianuales, cuya distribución en función del objetivo financiado y del fondo financiador se presenta en el cuadro 6. Más del 81% de la ayuda financiera canalizada a través de la política de cohesión se destinará a las regiones del objetivo “convergencia”, porcentaje bastante superior al 67% que, según Hough y Prestland (2000) y Martin (2005), se destinaba a las regiones de objetivo 1 en el período de programación 2000-2006.

Cuadro 6.- Ayuda financiera por objetivo y fondo en el período de programación 2007-2013

OBJETIVO	FONDO	CANTIDAD	%
CONVERGENCIA			
Convergencia	FC	69.577.892.687	20%
	FEDER	161.245.100.242	46%
	FSE	52.031.752.194	15%
Total		282.854.745.123	81%

Cadro 6 (continuación).- Axuda financeira por obxectivo e Fondo no período de programación 2007-2013

OBJETIVO	FONDO	CANTIDAD	%
COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO			
Competitividad regional y empleo	FEDER	30.923.634.796	9%
	FSE	24.041.334.543	7%
Total		54.964.969.339	16%
COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA			
Cooperación territorial europea	FEDER	8.722.650.758	3%
Total		8.722.650.758	3%
ASISTENCIA TÉCNICA			
Asistencia técnica	FS/FC	867.698.663	0,2%
Total		867.698.663	0,2%
TOTAL		347.410.063.883	100%

FUENTE: Comisión Europea (2008b).

3.2.2. Distribución anualizada de los recursos de la política de cohesión

La distribución de recursos establecidos en el marco financiero plurianual aprobado en el AII (cuadro 3) expresados a precios actuales se recoge en el cuadro 7.

Cuadro 7.- Créditos de compromiso anuales de la categoría 1b

CATEGORÍA 1B- PRECIOS CORRIENTES (en millones de euros)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Convergencia	35.188	37.017	38.997	40.423	42.129	43.743	45.359	282.855
Competitividad regional	9.052	8.592	8.111	7.605	7.082	7.198	7.325	54.965
Cooperación territorial	1.133	1.162	1.199	1.243	1.288	1.328	1.369	8.723
Asistencia técnica	113	117	121	123	127	131	135	868
Total	45.487	46.889	48.427	49.393	50.626	52.400	54.188	347.410

FUENTE: Comisión Europea (2008c).

Teniendo en cuenta la aprobación⁴ de transferencias de créditos no utilizados en el año 2007 a años futuros debido al retraso experimentado en la aprobación de algunos programas operativos (punto 48 del AII), el cuadro 8 muestra la distribución actualizada anual de los créditos destinados a financiar la política de cohesión.

Cuadro 8.- Categoría 1b: créditos anuales del marco financiero una vez realizados los ajustes realizados conforme a lo establecido en el punto 48 del AII

CATEGORÍA 1B- PRECIOS CORRIENTES (en millones de euros)								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Convergencia	34.862	37.343	38.997	40.423	42.129	43.743	45.359	282.855
Competitividad regional	9.052	8.592	8.111	7.605	7.082	7.198	7.325	54.965
Cooperación territorial	1.034	1.214	1.199	1.243	1.312	1.352	1.369	8.723
Asistencia técnica	113	117	121	123	127	131	135	868
Total	45.061	47.267	48.427	49.393	50.650	52.424	54.188	347.410

FUENTE: Comisión Europea (2008c).

⁴ Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2008, por la que se modifica el Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, en relación con la adaptación del marco financiero plurianual (2008/371/CE), DO L 128/8, de 16/05/08.

3.2.3. Distribución por Estado miembro de los recursos de la política de cohesión

La Comisión realiza distribuciones indicativas anuales por Estado miembro principalmente en función de los siguientes criterios: población elegible, prosperidad nacional, prosperidad regional y tasa de desempleo.

A continuación, cada Estado decide la distribución de los créditos por región, teniendo en cuenta la elegibilidad desde el punto de vista geográfico.

Para la categoría de gasto 1.b “cohesión para el crecimiento y el empleo” se aprobó una asignación indicativa entre Estados de los fondos asignados a esta categoría (347.410 millones de euros), que se recoge en el cuadro 9. España va a percibir por este concepto en todo el período de programación 35.217 millones de euros, el 10,14% de los fondos totales. Como puede observarse, el objetivo “convergencia” de los fondos estructurales constituye la principal prioridad de la política de cohesión de la UE, ya que el 57,37% de los créditos totales se destinan a la recuperación de las regiones más desfavorecidas, las denominadas “regiones convergencia” plena (sin *phasing-out*), con un producto interior bruto (PIB) inferior al 75% de la media comunitaria.

Cuadro 9.- Política de cohesión 2007-2013. Reparto financiero por Estado miembro y por objetivo (en millones de euros, a precios corrientes)

	CONVERGENCIA			COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO		COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA	TOTAL
	Fondo de Cohesión	Convergencia	<i>Phasing-out</i> estadístico	<i>Phasing-in</i>	Competitiv. reg. y empleo		
Alemania		11.864	4.215		9.409	851	26.340
Austria			177		1.027	257	1.461
Bélgica			638		1.425	194	2.258
Bulgaria	2.283	4.391				179	6.853
Chipre	213			399		28	640
Dinamarca					510	103	613
Eslovaquia	3.899	7.013			449	227	11.588
Eslovenia	1.412	2.689				104	4.205
España	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
Estonia	1.152	2.252				62	3.456
Finlandia				545	1.051	120	1.716
Francia		3.191			10.257	872	14.319
Grecia	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420
Hungría	8.642	14.248		2.031		386	25.307
Irlanda				458	293	151	901
Italia		21.211	430	972	5.353	846	28.812
Letonia	1.540	2.991				90	4.620
Lituania	2.305	4.470				109	6.885
Luxemburgo					60	15	65
Malta	284	556				15	855
Países Bajos					1.660	247	1.907
Polonia	22.176	44.377				731	67.284
Portugal	3.060	17.133	280	448	490	99	21.511
Reino Unido		2.738	174	965	6.014	722	10.613
Rep. Checa	8.819	17.064			419	389	26.629
Rumanía	6.552	12.661				455	19.668
Suecia					1.626	265	1.891
Interregional						445	445
Asist. técnica							868
Total	69.578	199.322	13.955	11.409	43.556	8.723	347.410

FUENTE: Comisión Europea. DG Regio.

La aplicación de los fondos estructurales en estas regiones se realiza según lo establecido en un conjunto de documentos de programación de carácter plurianual. Esos documentos son el *Marco estratégico nacional de referencia* y los *Programas operativos*.

Para poder absorber esa ayuda, todos los Estados miembros deben realizar una programación plurianual para el citado período y establecer las reglas de gestión de la ayuda comunitaria, de su certificación a Bruselas y de los controles a que deben ser sometidos los gastos realizados. Asimismo, se deben prever los mecanismos adecuados para llevar a cabo la evaluación del impacto que dichos fondos tienen sobre las principales variables macroeconómicas del país y de cada una de las regiones donde se aplican esos fondos.

3.3. ENFOQUE ESTRATÉGICO DE LA COHESIÓN

3.3.1. La adaptación de la política de cohesión a las prioridades de la Agenda de Lisboa

El Consejo Europeo de Lisboa del año 2000 fijó como objetivo estratégico para el año 2010 que la UE se convirtiese “*en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*”.

La estrategia acordada en Lisboa estaba diseñada sobre tres grandes ejes:

- 1) Preparar el paso a una economía y a una sociedad basadas en el conocimiento.
- 2) Modernizar el modelo social europeo para adaptarlo a los desafíos del cambio y del envejecimiento de la población.
- 3) Mantener el índice medio de crecimiento económico en torno al 3% anual mediante la aplicación de un conjunto de políticas macroeconómicas.

En el mes de marzo del año 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo (complementado por el Consejo Europeo de Gotemburgo del mes de junio del mismo año) acordó una Estrategia para el desarrollo sostenible que supuso añadir una tercera dimensión ambiental a la Estrategia de Lisboa y adoptar una nueva orientación en la definición de todas las políticas comunitarias que deberían incluir y desarrollar las estrategias sectoriales ambientales pertinentes.

En el mes de marzo del año 2002, en el Consejo Europeo de Barcelona se definió el modelo social europeo, que se basa en un buen funcionamiento de la economía, en un alto nivel de protección y educación social y en el diálogo social.

En el año 2003, la Comisión creó un grupo de trabajo que elaboró un informe (Sapir, 2003) que proponía esencialmente que el presupuesto comunitario dedicara más recursos a la innovación, al crecimiento y a la convergencia, ante el retraso de

Europa con respecto a los Estados Unidos en los resultados mostrados por diversos indicadores estructurales de seguimiento del proceso de Lisboa.

En el Consejo Europeo del mes de marzo del año 2004, los líderes europeos invitaron a la Comisión a establecer otro grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, ex primer ministro de Holanda, al que se le encomendó la tarea de evaluar los progresos realizados en el desarrollo de la Estrategia de Lisboa en el punto medio del período comprendido entre el año 2000 –año en que se adoptó la estrategia– y el año 2010 –año establecido como objetivo temporal para alcanzar determinados objetivos– y de elaborar recomendaciones para impulsar el proceso de reformas. Los resultados de los trabajos del grupo se recogen en un informe presentado a la Comisión y al Consejo Europeo a principios del mes de noviembre del año 2004 (Kok, 2004). Tomando como base el informe Kok, además de la evolución de los indicadores estructurales, la Comisión Europea presentó una comunicación al Consejo Europeo de la primavera del año 2005 en la que se evaluaba la aplicación de la estrategia y se recomendaban acciones para su relanzamiento (Comisión Europea, 2005).

En el Consejo Europeo de la primavera del año 2005 se revisó la Estrategia de Lisboa con el claro objetivo de su reactivación. La estrategia se centrará en el pilar económico, reorientando sus prioridades hacia el crecimiento y el empleo.

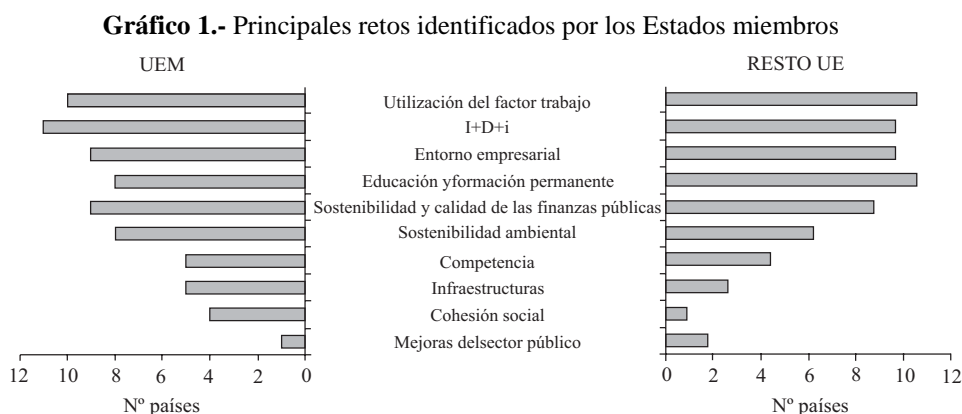
El contenido de la Estrategia se mantuvo en gran medida intacto. No obstante, al tiempo que preservaron sus dimensiones económica, social y medioambiental, los jefes de Estado o de Gobierno y la Comisión Europea identificaron cuatro prioridades generales de política económica para impulsar las reformas: fomentar el conocimiento y la innovación, hacer de la UE una zona atractiva para invertir y trabajar, estimular el crecimiento y el empleo sobre la base de la cohesión social y promover el desarrollo sostenible.

Dado que el principal problema de la Estrategia de Lisboa ha sido la aplicación insuficiente de reformas estructurales, se introdujeron cambios con respecto a las normas y procedimientos que rigen su formulación y puesta en práctica, a fin de simplificar los procesos de coordinación de políticas a lo largo del tiempo entre las distintas áreas de actuación, así como entre la UE y los distintos países. Este nuevo marco tiene también por objeto aumentar la coherencia de los programas nacionales, de la presentación de informes y de la valoración de los progresos registrados.

En la práctica estos cambios implican que las orientaciones generales de política económica y las directrices para el empleo se reunirán en un solo paquete de medidas denominado *Directrices integradas para el crecimiento y el empleo*. El primer paquete se aprobó en el mes de junio del año 2005 y seguirá siendo esencialmente válido durante un período de tres años (2005-2008). Este documento ha servido de base para que en el otoño del año 2005 cada Estado miembro elaborara un *Programa nacional de reformas* (PNR) basado en las *Directrices integradas*, que incluyen un plan detallado de las políticas de reforma de los Estados miembros hasta el año 2008, teniendo en cuenta su situación y sus necesidades particulares.

El PNR de España (Ministerio de la Presidencia, 2005), aprobado el 13 de octubre de 2005, establece las directrices para la política económica del período 2005-2010 de conformidad con la Estrategia de Lisboa. Dicho documento presenta dos objetivos principales: lograr la convergencia real con la UE-25 e incrementar la tasa de empleo. Existen siete ejes de acción: refuerzo de la estabilidad macroeconómica y presupuestaria, las infraestructuras, el capital humano, la estrategia de I+D+i, la competitividad, el mercado de trabajo y el diálogo social y la promoción empresarial.

En sus programas, los Estados miembros de la UE han identificado, en función de sus respectivas posiciones de partida, un conjunto de cinco ámbitos prioritarios para la realización de reformas (gráfico 1). Estas áreas incluyen, en primer lugar, la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo, terreno en el que los distintos países han propuesto medidas que abarcan ámbitos tales como los sistemas impositivos y de prestaciones sociales, la formación continuada a lo largo de la vida laboral o la reorientación de los sistemas de negociación colectiva para hacerlos más favorables a la generación de empleo.



FUENTE: Economic Policy Committee (2005).

Con el fin de mejorar la capacidad del mercado de trabajo para satisfacer las necesidades de los trabajadores y empresarios, el Consejo Europeo del mes de marzo del año 2006 solicita a los Estados miembros que concedan atención al reto de la “flexiseguridad”. En efecto, aunque los mecanismos de protección del empleo dificultan el despido (al hacerlo más costoso) en momentos de crisis económica, como la actual, también pueden desalentar las nuevas contrataciones en períodos de recuperación de la actividad económica (Bertola, 1992), lo que, según Bentolila *et al.* (1990), producirá una elevación de la tasa de desempleo a largo plazo.

Otra de las áreas en que los países identifican una necesidad más acuciante de reformas es la mejora del ámbito regulatorio en el que se desenvuelve la actividad empresarial, lo cual, como demuestran Nicoletti y Scarpetta (2005), contribuye a la

mejora del empleo. En este terreno, la mayor parte de los Estados miembros han establecido catálogos de ejemplos de buenas prácticas, que les han servido para la fijación de objetivos cuantitativos de reducción de la carga administrativa a la vez que se respeta un nivel mínimo de calidad de la regulación. En cuarto lugar, muchos países anuncian reformas educativas y de los sistemas de formación continuada en reconocimiento de que una educación de calidad es un ingrediente esencial para preservar la adaptabilidad de la fuerza laboral a los cambios en el entorno económico y mejorar su nivel de cualificación; este es, además, un elemento importante para mejorar la eficiencia del gasto en I+D (Pisani-Ferry, 2005).

Por último, los PNR de 19 Estados miembros han coincidido en señalar la mejora de la sostenibilidad y de la calidad de las finanzas públicas como un ámbito relevante de actuación adicional.

La Comisión dio a conocer su primer *Informe anual de progreso* (COM (2006)30) con base en lo que el Consejo Europeo de la primavera del año 2006 definió como cuatro ámbitos prioritarios (I+D e innovación, entorno empresarial, posibilidades de empleo y política energética integrada), dentro de los cuales acordó un número limitado de acciones específicas que pidió que los Estados miembros completaran antes de finales del año 2007.

De conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de la primavera del año 2006, los Estados miembros han presentado sus informes anuales sobre la ejecución de los PNR (informes de ejecución). Estos informes anuales de ejecución han sido analizados por la Comisión, que ha presentado sus resultados en el *Informe provisional anual de 2007*, en el que se formularon a los Estados miembros una serie de recomendaciones específicas para cada país. El Consejo Europeo de la primavera del año 2008 aprobó el inicio del segundo ciclo (2008-2010) de la Estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo. En este nuevo ciclo:

- Se confirman las *Directrices integradas actuales (Orientaciones generales de las políticas económicas y Directrices para el empleo)*.
- Se confirman los cuatro ámbitos prioritarios de actuación convenidos en el año 2006 (I+D+i, fomento empresarial, energía y empleo).
- Se insta a los Estados miembros para que den una respuesta detallada en los PNR de las actuaciones que responden a las recomendaciones específicas al país, a la zona euro y a los puntos pendientes.

Además, la Comisión Europea adoptó un Programa comunitario de Lisboa, en el mes de julio del año 2005, que comprende todas las medidas complementarias con la Estrategia de Lisboa que habrán de ponerse en práctica en el ámbito comunitario hasta el año 2008 para alcanzar los objetivos finales. Este documento establece como áreas prioritarias la creación de un verdadero mercado único de servicios, la mejora del entorno para la innovación (en particular, en el terreno de los derechos de propiedad intelectual), la liberalización efectiva del comercio internacional y, dentro de la esfera de competencia comunitaria, la culminación del mercado eu-

ropeo de la energía y la reducción de la carga regulatoria, aspectos que, como se ha indicado, también están contemplados en su vertiente nacional en el *Informe de progreso*.

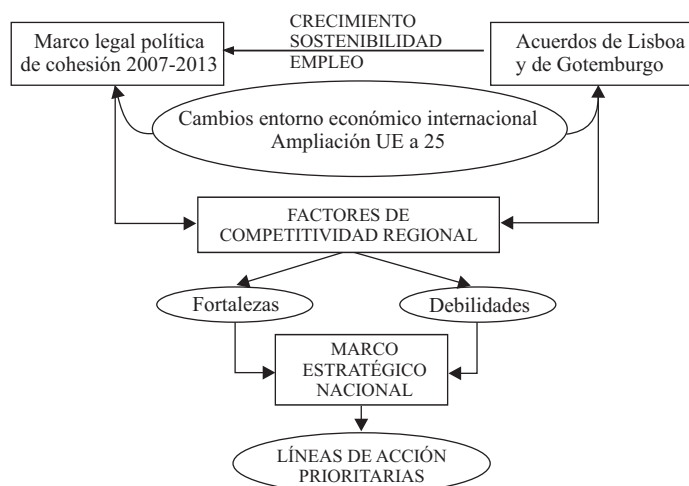
Al mostrar un grado de compromiso elevado con la Agenda de Lisboa, los Estados miembros, con la participación activa de las partes interesadas –parlamentos, regiones, corporaciones locales e interlocutores sociales–, pueden poner en marcha un círculo virtuoso de reformas estructurales bien diseñadas en los mercados de bienes, servicios, trabajo y capitales, según se contempla en la Estrategia, que darán más flexibilidad a las economías de la UE haciéndolas más resistentes y con una mayor capacidad de ajuste a las perturbaciones económicas, lo que, en última instancia, se traducirá en tasas de crecimiento sostenible a largo plazo más elevadas y en un mayor nivel de empleo. En efecto, la creación de un mercado único en Europa aumentaría el PIB anual en cerca de un punto porcentual a medio plazo, según Guerrieri *et al.* (2005), y en un porcentaje muy superior el de las economías menos desarrolladas (Allen *et al.*, 1998). La Comisión Europea (2005) cuantifica este incremento anual suplementario de crecimiento del PIB en 0,6 puntos, lo que permitiría la creación de 600.000 nuevos empleos.

Por su parte, las *Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión* (DEC) (Consejo de la Unión Europea, 2006f) establecen las grandes prioridades de la política de cohesión teniendo en cuenta las demás políticas económicas relevantes. Su objetivo es reforzar la dimensión estratégica de la política de cohesión, en línea con la Estrategia de Lisboa, y garantizar el seguimiento regular de su cumplimiento (Comisión Europea, 2005).

Teniendo en cuenta las prioridades y elementos citados, cada Estado miembro debe elegir las políticas de desarrollo regional que mejor se adapten a sus características específicas, dado el nivel de desarrollo de sus regiones, la estructura de la actividad económica y las deficiencias estructurales, así como las áreas potenciales de ventaja competitiva. La composición de políticas variará en función del nivel de desarrollo de cada región.

Lo más interesante es que la reforma diseñada para el período 2007-2013 plantea una importante innovación por lo que respecta al enfoque de la programación, ya que se ha buscado un carácter más estratégico en el que resultan decisivas las grandes orientaciones de la UE, y las prioridades de la Comisión (Comisión Europea, 2005) a partir de las cuales los Estados miembros elaboraron los MENR. Estos contienen un análisis de las disparidades de desarrollo y de las carencias existentes, así como las prioridades de desarrollo de cada Estado miembro y la lista de los programas operativos correspondientes a los objetivos “convergencia” y “competitividad regional y empleo” (figura 2).

Desde el punto de vista estratégico, es necesario tener en cuenta la necesaria relación que debe existir entre el MENR y el PNR de Lisboa, como principal instrumento canalizador de las actuaciones que realiza un país para la consecución de los objetivos definidos en la Estrategia de Lisboa.

Figura 2.- Desenvolvemento da nova política rexional comunitaria

FUENTE: Xunta de Galicia (2005).

Esta relación necesaria se manifiesta en el Reglamento 1.083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión que, reflejando lo acordado en el Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2005, establecen que “la ayuda cofinanciada por los fondos se centrará en las prioridades de la UE de fomentar la competitividad y crear empleo, y que incluyan el cumplimiento de los objetivos de la Directrices integradas para el crecimiento. A tal efecto, de acuerdo con la Comisión y con los Estados miembros garantizarán que se destinen a las mencionadas prioridades el 60% del gasto correspondiente al objetivo convergencia y el 75% del gasto correspondiente al objetivo competitividad y empleo...”.

4. PRINCIPALES RESULTADOS ESPECÍFICOS PARA ESPAÑA Y GALICIA

La política regional europea (PRE) comenzó a aplicarse en España a partir de su incorporación a la UE (entonces Comunidad Europea). España ha sido desde entonces hasta el período de programación 2000-2006 el principal receptor de ayudas estructurales del presupuesto comunitario en términos absolutos (cuadro 10).

El *Acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013* permite que España siga siendo uno de los principales países beneficiarios de la política regional europea, al tiempo que fija un nuevo mapa de dicha política europea en España en consonancia con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país. Así, España termina el período 2000-2006 con una mayoría de regiones dentro del “objetivo 1” de la política e

inicia el período 2007-2013 con una mayoría de regiones dentro del objetivo de “competitividad regional y empleo”, y con un período transitorio de salida del Fondo de Cohesión.

En el cuadro 11 aparecen anualizadas –en euros corrientes– las cuantías que se prevén para los distintos objetivos durante el conjunto del período 2007-2013.. España recibirá 31.457 millones de euros a precios del año 2004 correspondientes a 35.217 millones de euros a precios corrientes. De este modo, se sitúa como el segundo Estado miembro de la UE-27 con mayor dotación, sólo por detrás de Polonia, que recibirá 67.284 millones. El desglose de los fondos por recibir será el siguiente:

- 3.543,2 millones de euros del FC, ya que, como aspecto muy relevante para España, se ha incluido un período transitorio de salida del FC como reconocimiento del efecto estadístico a nivel nacional y que se extenderá hasta el final del período de programación (el año 2013), lo que permitirá una graduación en la pérdida de fondos para infraestructuras y medio ambiente, con respecto a la ayuda recibida durante el período 2000-2006.
- 21.054 millones de euros para las regiones del objetivo “convergencia”: Andalucía, Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha.
- 1.583 millones de euros para las regiones a las que se les ha concedido un régimen transitorio de salida gradual del objetivo “convergencia” (*phasing-out*): Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.
- 4.955 millones de euros para las regiones del objetivo *phasing-in*: Valencia, Castilla y León y Canarias.
- 3.522 millones de euros para regiones del objetivo de “competitividad regional y empleo”: Cantabria, Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, País Vasco, Navarra y La Rioja.
- 559 millones de euros en concepto del objetivo de “cooperación territorial”.

Cuadro 10.- Recursos recibidos por España desde el año 1986, año de entrada en la CE como miembro de pleno derecho

AYUDAS ESTRUCTURALES ASIGNADAS A ESPAÑA (en millones de euros del año 2004)					
	1986-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013 (1)
Fondos Estructurales (2)			41.080	49.569	28.207
Fondo de Cohesión			9.574	12.322	3.250
Total	4.822	18.707	50.654	61.890	31.457

(1) En el período 2007-2013 las ayudas a desarrollo rural y pesca (FEADER e FEP) ya no están incluidas dentro de las cifras de la rúbrica 1.b de las perspectivas financieras correspondiente a la política de desarrollo regional comunitaria.

(2) Incluyen las cantidades del FEOGA-O y del IFOP que se consideran parte de la política regional hasta el año 2006.

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

El MENR de España (Unión Europea, 2007), aprobado por la Comisión Europea el 7 de mayo de 2007, tiene por finalidad establecer la estrategia diseñada para

las intervenciones de los Fondos Estructurales FEDER y FSE y del Fondo de Cohesión para España en el período 2007-2013, y definir, además, la contribución de la política regional española al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa y el desarrollo de determinadas medidas previstas en el PNR de España. Asimismo, traduce las DEC en materia de cohesión al contexto específico de las regiones españolas, individualizando regionalmente la estrategia general definida a nivel de la Unión Europea.

Cabe destacar que en el nuevo contexto de financiación europea para el período 2007-2013 Galicia, por sus características territoriales y económicas, se inscribe dentro del objetivo “convergencia”. Se encuentra, por tanto, ante un momento clave para reorientar su estrategia hacia la promoción de los factores de desarrollo ligados a la Estrategia de Lisboa. En este sentido, resulta fundamental una intervención estratégica que responda a las necesidades actuales de la región, de cara a impulsar su desarrollo.

Cuadro 11.- Cuantías anualizadas y objetivos de la política de cohesión en España durante el período 2007-2013

Millones euros corrientes		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Fondo de Cohesión		1.270.265.976	917.767.168	550.660.301	280.836.753	229.162.791	175.309.535	119.210.484	3.543.213.008
FEDER y FSE	Total objetivo convergencia y competitiv.	4.951.938.010	4.762.054.716	4.562.595.319	4.353.252.721	4.133.711.386	4.161.737.549	4.189.231.272	31.114.520.973
	Convergencia	2.620.239.901	2.672.644.699	2.726.097.594	2.780.619.545	2.836.231.936	2.892.956.575	2.950.815.706	19.479.605.956
	FEDER I+D+i	211.710.996	215.945.216	220.264.120	224.669.403	229.162.791	233.746.047	238.420.967	1.573.919.540
	Phasing-out	337.155.967	295.304.439	251.643.988	206.118.997	158.672.351	109.245.388	57.777.880	1.415.919.010
	FEDER I+D+i	15.122.214	15.424.658	15.733.151	16.047.814	16.368.771	16.696.146	17.030.069	112.422.823
	Ceuta y Melilla (54ter)	13.124.981	11.495.764	9.796.127	8.023.907	6.176.879	4.252.762	2.249.207	55.119.627
	Phasing-in	1.154.413.288	939.065.866	714.642.783	480.867.148	237.454.632	242.203.725	247.047.799	4.015.695.241
	Canarias (100)	15.122.213	15.424.657	15.733.150	16.047.813	16.368.770	16.696.145	17.030.068	112.422.816
	RUP	65.869.519	67.186.909	68.530.648	69.901.261	71.299.286	72.725.272	74.179.777	489.692.672
	FEDER I+D+i	45.366.642	46.273.975	47.199.454	48.143.443	49.106.312	50.088.439	51.090.207	337.268.472
	Competitiv.	443.567.860	452.439.216	461.488.001	470.717.761	480.132.116	489.734.759	499.529.454	3.297.609.167
	FEDER I+D+i	30.244.428	30.849.317	31.466.303	32.095.629	32.737.542	33.392.292	34.060.138	224.845.649
	Cooperación territorial	72.984.236	74.805.457	77.039.100	79.708.309	82.453.468	84.885.214	87.381.249	559.257.033
	Transfronteir.	42.739.022	39.713.740	40.253.050	41.811.462	43.416.108	44.806.954	46.236.070	298.976.406
Cooper. territ.	ENPI	8.966.433	15.319.154	16.744.975	17.079.875	17.421.472	17.769.902	18.125.300	111.427.111
	Transnac.	21.278.781	19.772.563	20.041.075	20.816.972	21.615.888	22.308.358	23.019.879	148.853.516
Total 2007-2013		6.295.188.222	5.754.627.341	5.190.294.720	4.713.797.783	4.445.327.645	4.421.932.298	4.395.823.005	35.216.991.014

FUENTE: Unión Europea (2007).

Tal y como establece el artículo 32 del Reglamento (CE) 1.083/2006, las intervenciones de los fondos en los Estados miembros adoptarán la forma de programas operativos (PO) encuadrados en el MENR. Cada PO cubrirá el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, y únicamente se referirá a uno de los tres objetivos de la política de cohesión.

Los grandes fines de la estrategia de desarrollo de Galicia para el período 2007-2013 figuran establecidos en el *Marco estratéxico de converxencia económica de Galicia 2007-2013* (MECEGA) y son coherentes (Xunta de Galicia, 2008a, pp. 79-92) con las directrices de la Comisión Europea en el ámbito de la política de cohesión para el período 2007-2013 (DEC), así como con la Estrategia de Lisboa, traducida por el Gobierno español en su PNR 2005-2008, aspecto que resulta fundamental para asegurar que la implementación de los objetivos de Galicia producirá efectos beneficiosos sobre el conjunto del territorio europeo, corroborando aún más su validez. El Plan constituye el referente estratégico del sector público gallego y recoge la estrategia establecida en el MENR, que fue concertado con la Administración Central y la Comisión Europea.

Los programas operativos de Galicia se inscriben en el contexto del MECEGA, que pretende ser el documento estratégico de planificación comunitaria a medio y a largo plazo en el que se definan objetivos, estrategias y actuaciones para el logro de un mayor desarrollo económico y social mediante la aplicación de los FE, lo que debería conducir a Galicia, en definitiva, a lograr la convergencia con la media nacional y de la UE.

Con el fin de asegurar la coherencia de las intervenciones comunitarias⁵ en el marco del objetivo “convergencia”, la estrategia regional de Galicia formula unos objetivos de carácter general que contemplan el desarrollo económico sostenible de la Comunidad Autónoma.

No se trata, por tanto, de objetivos específicos establecidos de manera particular para la intervención de un fondo en concreto, sino de objetivos a los que todas las actuaciones estructurales deben atender. En consecuencia, cada PO contribuirá parcialmente a la consecución de los objetivos señalados, quedando complementado por el resto de las intervenciones. De este modo, no sólo se asegura la coherencia entre las intervenciones sino que se establece el marco adecuado para el diseño y posterior evaluación en términos de compatibilidad, complementariedad y sinergia.

En esta línea, la estrategia de intervención de los fondos estructurales en Galicia para el próximo período de financiación se compone de unos objetivos y de unas prioridades estratégicas.

La parte más importante de la programación comunitaria en la Comunidad Autónoma para el período 2007-2013 está contenida en PO de los FE (FEDER y FSE). En el caso de Galicia, las estrategias de intervención del FEDER y del FSE están íntimamente relacionadas (Xunta de Galicia, 2008a, p. 229), puesto que ambas responden en sus respectivos ámbitos de actuación a una estrategia conjunta reflejada en el MECEGA 2007-2013, contribuyendo con su aplicación al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la región de cara al final del período de pro-

⁵ Artículo 9 del Reglamento (CE) nº 1.083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.

gramación, con el reto de utilizar los instrumentos de la política de cohesión para converger económicamente con España y Europa y hacer de Galicia una región más competitiva en el año 2013.

El *Programa operativo FEDER de Galicia 2007-2013* (Xunta de Galicia, 2008a) en el contexto de las estrategias de desarrollo sostenible, se centra en atender a los siete ejes prioritarios propuestos en el *Marco estratégico nacional de referencia* para los Programas operativos FEDER de las regiones del objetivo “convergencia”, con el objetivo de incrementar la competitividad de la región, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección del medio ambiente y el desarrollo de los mercados no excluyentes.

Los Fondos FEDER asignados al *Programa operativo de Galicia 2007-2013* se distribuyen por ejes prioritarios como a continuación se indica en el cuadro 12.

Pero en el período de programación 2007-2013, Galicia recibirá fondos estructurales procedentes del FEDER en una cuantía indicativa de 2.916.293.874 euros, que provendrán, además del PO FEDER Galicia, de los programas plurirregionales PO Economía del conocimiento, PO I+D+i, y PO Asistencia técnica FEDER. A esos recursos habrá que añadirles los procedentes de los PO Fondo de Cohesión y Fondo de Cohesión/FEDER saneamiento, así como los que se obtengan de los siguientes PO de Cooperación territorial en los que Galicia es región elegible:

- Programa operativo España-Portugal (transfronteriza).
- Espacio sudoeste europeo (transnacional).
- Espacio atlántico (transnacional).
- Programa de cooperación interregional IV C.

La distribución de dichos fondos según el instrumento de intervención en que van a ir consignados es la que se refleja en el cuadro 13.

Cuadro 12.- Plan de financiación por eje prioritario del PO FEDER Galicia 2007-2013

EJE PRIORITARIO	FINANCIACIÓN FEDER (en euros)	%
1.- Desarrollo de la economía del conocimiento (I+D+i, sociedad de la información y TIC)	213.839.142	9,8
2.- Desarrollo e innovación empresarial	361.696.333	16,5
3.- Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención de riesgos	486.270.296	22,2
4.- Transporte y energía	857.426.391	39,1
5.- Desarrollo sostenible local y urbano	231.503.939	10,6
6.- Infraestructuras sociales	35.707.210	1,6
7.- Asistencia técnica y refuerzo de la capacidad institucional	5.101.030	0,2
Total	2.191.544.341	100,0

FUENTE: Xunta de Galicia (2008a).

Cuadro 13.- Distribución de la asignación indicativa de la ayuda FEDER a Galicia por instrumentos de intervención

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	IMPORTES (en euros)	%	CUMPLIMIENTO A. LISBOA	
			(en euros)	%
PO FEDER Galicia	2.191.544.341	75,15	1.587.108.095	72,42
PO FEDER I+D+i AGE	405.591.292	13,91	400.508.696	98,75
PO Economía del conocimiento	199.865.632	6,85	197.866.715	99,00
PO Fondo de Cohesión y FEDER	112.000.000	3,84	112.000.000	100,00
Asistencia técnica	7.292.610	0,25	-	-
TOTAL AYUDAS FEDER	2.916.293.875	100,00	2.297.483.506	100,00

FUENTE: Xunta de Galicia (2008a).

Para enmarcar las previsiones de distribución financiera entre ejes prioritarios, anualidades y categorías de gasto, es necesario contemplar previamente el destino de estas ayudas, ya que el *Programa operativo de Galicia FEDER* sólo supone el 75% del total, y su estudio fuera de contexto podría desvirtuar el alcance de la estrategia seleccionada.

Como se aprecia en el cuadro 14, el resultado global de las prioridades establecidas se traduce en un cuadro de ponderaciones que asigna más del 40% de los recursos disponibles –unos 1.173 millones de euros– a los ejes 1 y 2, aquellos cuyo objetivo va encaminado a aumentar la capitalización tecnológica y humana de la economía gallega, seguidos del eje 4 destinado a completar el proceso de modernización de las infraestructuras.

Cuadro 14.- Distribución de la asignación indicativa de la ayuda FEDER a Galicia por ejes prioritarios

EJES PERÍODO 2007-2013		%	EUROS
1	Desarrollo de la Economía del conocimiento (I+D y soc. información)	27,85	812.214.553
2	Desarrollo e innovación empresarial	12,40	361.696.333
3	Medio ambiente, entorno natural, recursos hídricos y prevención riesgos	20,51	598.270.296
4	Transporte y energía	29,40	857.426.391
5	Desarrollo sostenible local y urbano	7,94	231.503.939
6	Infraestructuras sociales	1,22	35.707.210
7	Asistencia técnica	0,67	19.475.152
IMPORTE AYUDAS FEDER		100,00	2.916.293.875

FUENTE: Xunta de Galicia (2008a, p. 233).

Por lo tanto, las operaciones contempladas en el eje 1 de desarrollo de la economía del conocimiento se verán, entonces, complementadas por las desarrolladas por la AGE en el marco de los Programas operativos plurirregionales “Fondo tecnológico: FEDER I+D” y “Economía basada en el conocimiento”.

Por último, el eje 3 verá completadas las actuaciones del FEDER con las desarrolladas en el Programa operativo Fondo de Cohesión-FEDER.

Por otra parte, en el período de programación 2007-2013, Galicia recibirá fondos estructurales procedentes del FSE (Xunta de Galicia, 2008b) en una cuantía de 936.079.597 en euros corrientes, a través del PO regional del FSE y de los PO plurirregionales de Lucha contra la discriminación, de Adaptabilidad y empleo y de

Asistencia técnica. La distribución de dichos fondos según el instrumento de intervención en el que van a ir consignados, es la que se refleja en el cuadro 15. La distribución de la asignación indicativa por ejes prioritarios aparece recogida en el cuadro 16.

Cuadro 15.- Distribución de la ayuda FSE asignada a Galicia por instrumentos de intervención

INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN	IMPORTES (en euros 2006)	%
PO Regional FSE Galicia	358.501.812	38,3
PO FSE Adaptabilidad y empleo	542.597.525	57,96
PO FSE Lucha contra la discriminación	30.869.310	3,3
PO Asistencia técnica FSE	4.110.950	0,44
TOTAL AYUDAS FSE	936.079.597	100,0

FUENTE: Xunta de Galicia (2008b).

Cuadro 16.- Distribución de la asignación indicativa de la ayuda FSE a Galicia por ejes prioritarios

EJES		IMPORTES
Eje 1	Espíritu empresarial y adaptabilidad	298.699.578
Eje 2	Empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres e mulleres	472.254.567
Eje 3	Aumento y mejora del capital humano	137.747.126
Eje 4	Cooperación transnacional e interregional	12.326.442
Eje5	Asistencia técnica	15.051.884
TOTAL FSE		936.079.597

FUENTE: Xunta de Galicia (2008b).

El *PO regional FSE de Galicia* se articula, vista la formulación de la Estrategia, en cinco ejes prioritarios cuya distribución por categorías de gasto, como se observa en el cuadro 17, se ha realizado en función de los objetivos formulados en el PO.

Cuadro 17.- Distribución del gasto del PO FSE Galicia por ejes de intervención

EJE PRIORITARIO	FINANCIACIÓN FSE (en euros)	%
1. Espíritu empresarial y adaptabilidad	107.550.544	30
2. Empleabilidad, inclusión social e igualdade entre hombres y mujeres	107.550.544	30
3. Aumento y mejora del capital humano	125.475.634	35
4. Cooperación transnacional e interregional	10.755.054	3
5. Asistencia técnica	7.170.036	2
Total	358.501.812	100,0

FUENTE: Xunta de Galicia (2008b).

A través de las diferentes formas de intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo, Galicia destinará, por lo tanto, 3.198 millones de euros a temas vinculados con los objetivos de Lisboa, un 83,02% del total de la ayuda de estos fondos estructurales europeos asignados a la región de

manera indicativa. Esta cifra supone una elevada contribución en la programación de Galicia a la Estrategia de Lisboa, ya que supera con creces el 60% que establece la Comisión, aspecto al que nos hemos referido en el apartado 3 de este trabajo (artículo 9.3 del Reglamento (CE) 1.083/2006), tal y como se muestra en el cuadro 18.

Cuadro 18.- Contribución orientativa a la Estrategia de Lisboa FEDER y FSE

FONDO	AYUDA	CUMPLIMIENTO A. LISBOA	
		Euros	%
FEDER	2.916.293.875	2.297.483.506	78,78
FSE	936.079.597	869.974.955	92,94
TOTAL FEDER + FSE	3.852.373.472	3.167.458.461	82,22

FUENTE: Xunta de Galicia (2008a, p. 236).

5. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha analizado el proceso que ha llevado a la aprobación de las *Perspectivas financieras 2007-2013* por el Consejo Europeo, que reducen el tamaño del presupuesto comunitario a pesar de encomendarle nuevas tareas, como la financiación de la Estrategia de Lisboa, y nuevos retos que plantean las dos últimas ampliaciones de la Unión y la entrada de doce países con PIB por habitante muy inferior a la media de los Estados miembros ya existentes. Por su parte, las políticas de cohesión para el crecimiento y el empleo (política regional) mantienen su participación en torno al 35,7% a lo largo de todo el período 2007-2013.

A pesar de que según el *Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social* de la Comisión Europea se ha producido en los últimos años una notable reducción de las disparidades en el PIB por habitante, en las tasas de empleo y, especialmente, en las tasas de paro entre las regiones europeas, las regiones de convergencia (sin considerar las del objetivo de *phasing out*) tienen un PIB por habitante muy inferior (58% de la media de la UE-27). Por eso, más del 81% de la ayuda financiera canalizada a través de la política de cohesión se destinará a las regiones del objetivo “convergencia”, porcentaje bastante superior al 67% que se destinaba a las regiones de objetivo 1 en el período de programación 2000-2006.

En la sección 3 se sintetizaron los aspectos más relevantes de la nueva arquitectura de la política de cohesión que, por lo que se refiere al enfoque de la programación, busca un carácter más estratégico en el que resultan decisivas las grandes directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión que establecen las grandes prioridades de la política de cohesión teniendo en cuenta las demás políticas económicas importantes. Su objetivo es reforzar la dimensión estratégica de la política de cohesión, en línea con la Estrategia de Lisboa y garantizar el seguimiento regular de su cumplimiento. A partir de ellas, los Estados miembros elaboraron los MENR. Estos contienen un análisis de las disparidades de desarrollo y de las carencias existentes, así como las prioridades de desarrollo de cada Estado miembro y

la lista de los programas operativos correspondientes a los objetivos “convergencia” y “competitividad regional y empleo”.

En la última parte del trabajo se examinan los principales resultados para España y para Galicia en función de los apartados anteriores. El *Acuerdo de perspectivas financieras 2007-2013* permite que España siga siendo uno de los principales países beneficiarios de la política regional europea, pero establece un nuevo mapa de dicha política europea en España, en consonancia con el nivel de desarrollo alcanzado por nuestro país, que ahora tiene una mayoría de regiones dentro del objetivo de competitividad regional y empleo, y goza de un período transitorio de salida del Fondo de Cohesión.

Por lo que respecta a Galicia, en el nuevo contexto de financiación europea para el período 2007-2013, por sus características territoriales y económicas se inscribe dentro del objetivo “convergencia” y se encuentra ante un momento clave para reorientar su estrategia hacia el impulso de los factores de desarrollo ligados a la Estrategia de Lisboa. En este sentido, resulta fundamental que se haya llevado a cabo la elaboración de una estrategia conjunta de aplicación de los recursos europeos, que ha quedado reflejada en el *Marco estratéxico de converxencia económica de Galicia 2007-2013* (MECEGA). Además, en un panorama internacional caracterizado por la globalización económica, la deslocalización industrial y la demanda de nuevos factores de crecimiento, resulta necesario que Galicia, a través de la financiación europea, haga frente a aquellas necesidades pendientes de satisfacer y que mejor respondan a sus objetivos para el futuro. Todo esto aconseja extremar la eficacia en la utilización de los fondos recibidos para el período de programación actual en el impulso de los factores determinantes de la convergencia real con España y con la UE.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, C.; GASIOREK, M.; SMITH, A. (1998): “The Competition Effects of the Single Market in Europe”, *Economic Policy*, vol. 13, núm. 27 (October), pp. 439-486.
- ARMSTRONG, H.; TAYLOR, P. (2000): *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell.
- BEGG, I. (2008): “Subsidiarity in Regional Policy”, en G. Gelauff, I. Grilo e A. Lejour [ed.]: *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*, pp. 291-310. Springer.
- BENTOLILA, S.; BERTOLA, G. (1990): “Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Euro-sclerosis?”, *Review of Economic Studies*, vol. 57, núm. 3, pp. 381-402.
- BERTOLA, G. (1992): “Labour Turnover Costs and Average Labour Demand”, *Journal of Labour Economics*, vol. 10, núm. 4, pp. 389-411.
- CHESHIRE, P.; GORNOSTAEVA, G. (2002): “Cities and Regions: Comparable Measures Require Comparable Territories”, *Cahiers de l'aurif*, núm. 135, p. 14-32.
- CHESHIRE, P.; MAGRINI, S. (2000): “Endogenous Processes in European Regional Growth: Convergence and Policy”, *Growth and Change*, núm. 31, pp. 455-479.
- COMISIÓN EUROPEA (2004a): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Construir nuestro futuro común. Retos políticos y recursos presupuestarios de*

- la Unión ampliada 2007-2013*. (COM (2004) 101 final). (No publicada en el *Diario Oficial*).
- COMISIÓN EUROPEA (2004b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo. Perspectivas financieras 2007-2013*. (COM (2004) 487). (No publicada en el *Diario Oficial*).
- COMISIÓN EUROPEA (2004c): *Documento de trabajo de la Comisión. Propuesta de renovación del Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario*. (COM (2004) 498 final).
- COMISIÓN EUROPEA (2004d): *Tercer informe sobre la cohesión económica y social*. Luxemburgo: Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Comunicación al Consejo Europeo de primavera. Trabajando juntos por el crecimiento y por el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. (COM (2005) 24 final). (No publicada en el *Diario Oficial*).
- COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Decisión (CE) 2006/593 de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013*. (C (2006) 3472).
- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *Decisión (CE) 2006/594 de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de convergencia para el período 2007-2013*. (C (2006) 3474).
- COMISIÓN EUROPEA (2006c): *Decisión (CE) 2006/595 de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los fondos estructurales conforme al objetivo de convergencia para el período 2007-2013*. (C (2006) 3475).
- COMISIÓN EUROPEA (2006d): *Decisión (CE) 2006/596 de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de los Estados miembros que pueden recibir financiación del Fondo de Cohesión durante el período 2007-2013*. (C (2006) 3479).
- COMISIÓN EUROPEA (2006e): *Decisión (CE) 2006/597 de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece la lista de las regiones que pueden recibir financiación de los fondos estructurales de forma transitoria y específica conforme al objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013*. (C (2006) 3480).
- COMISIÓN EUROPEA (2006f): *Decisión (CE) 2006/609 de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de cooperación territorial europea durante el período 2007-2013*. (C (2006) 3473).
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Marco estratégico nacional de referencia de España 2007-2013*.
- COMISIÓN EUROPEA (2008a): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social. Las regiones crecen y Europa crece*. (COM (2008) 371 final). Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008b): *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y a los programas de la política de cohesión del período de programación 2007-2013*. (COM (2008) 301 final). Bruselas.

- COMISIÓN EUROPEA (2008c): *Directorate-General Budget Analysis of the Budgetary Implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007*.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2005): *Financial Perspectives 2007-2013*. (CADREFIN 268). Brussels: Council of the European Union.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006a): “Reglamento (CE) n° 1.080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006b): “Reglamento (CE) n° 1.081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1.784/1999”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006c): “Reglamento (CE) n° 1.082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)”.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006d): “Reglamento (CE) n° 1.083/2006 del Consejo Europeo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1.260/1999”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006e): “Reglamento (CE) n° 1.084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1.164/94”, *DOUE*, de 31/07/06.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2006f): “Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión (2006/702/CE)”, *DOUE*, de 21/10/06.
- ECONOMIC POLICY COMMITTEE (2005): *Report on Lisbon National Reform Programmes*. (ECFIN/EPC(2005)REP/55392 final). Brussels.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2005): *Convergencia y empleo. Programa nacional de reformas de España*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica.
- GALICIA. XUNTA (2005): *Actualización da avaliación intermedia do POI de Galicia 2000-2006*. Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facenda.
- GALICIA. XUNTA (2008a): *Programa operativo FEDER de Galicia 2007-2013 (obxectivo converxencia)*. Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facenda.
- GALICIA. XUNTA (2008b): *Programa operativo FSE de Galicia 2007-2013 (obxectivo converxencia)*. Xunta de Galicia, Consellería de Economía e Facenda.
- GUERRIERI, P.; MAGGI, B.; MELICIANI, V.; PADOAN, P. (2005): *Technologe, Diffusion, Services and Endogenous Growth in Europe: Is the Lisbon Strategy Still Alive?* (Bruges European Economic Research Papers, 2).
- HOUGH, J.; PRESTLAND, A. (2000): *European Structural Funds*. (Research Paper, 00/72). London: House of Commons Librere.
- KOK, W. (2004): *Hacer frente al desafío: la Estratexia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Informe del Grupo de Alto Nivel*. (Disponible en http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_es.pdf).
- LEONARDI, R (2005): *The Cohesion Policy of the European Union: The Building of Europe*. London: Palgrave

- MARTIN, R. (2005): “Regional Policy”, en F. McDonald y S. Dearden, S. [ed.]: *European Economic Integration*, pp. 227-253. London: Prentice-Hall.
- MOLLE, W. (2006): “Evaluating the EU Cohesion Policy”, *Regional Studies Association Conference*. Leuven.
- MRAK, M.; RANT, V. (2008): “Financial Perspectives 2007-2013: Domination of National Interests”, *Conference on Public Finances in the EU*. Brussels: Bureau of Economic Policy Advisers.
- NIOLETTI, G.; SCARPETTA, S. (2005): *Product Market Reforms and Employment in OECD Countries*. (Economic Department Working Papers, 472).
- PARLAMENTO EUROPEO; CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA; COMISIÓN EUROPEA (1999): “Acordo interinstitucional de 6 de marzo de 1999 entre o Parlamento Europeo, o Consello e a Comisión sobre a disciplina orzamentaria e a mellora do procedemento orzamentario”, *DO C172*, de 18/06/1999.
- PARLAMENTO EUROPEO; CONSELLO DA UNIÓN EUROPEA; COMISIÓN EUROPEA (2006): “Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera”, *DO C139*, de 14/06/2006.
- PISANI-FERRI, J. (2005): *What’s Wrong with Lisbon?* (CESifo Forum, 2/2005).
- POLLACK, M.A. (2008): “Member-State Principals, Supranational Agents, and the EU Budgetary Process, 1970-2008”, *Conference on Public Finances in the EU*. Brussels: Bureau of Economic Policy Advisers.
- SAPIR, A. *et al.* (2003): *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*. (Report of an independent highlevel study group established on the initiative of the President of the European Commission).
- UNIÓN EUROPEA (2007): *Marco estratégico nacional de referencia 2007-2013 de España*.